Mandato del Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas

Ref.: AL PER 1/2024
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

26 de enero de 2024

Excelencia,

Tengo el honor de dirigirme a Usted en mi calidad de Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas, de conformidad con la resolución 51/16 del Consejo de Derechos Humanos.

En este contexto, quisiera señalar a la atención urgente del Gobierno de Su Excelencia la información que he recibido en relación con la **reciente promulgación en el Perú de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 31973), la cual modifica diferentes artículos de la Ley 29763**.

Según la información recibida:

En enero de 2024 fue promulgada en Perú la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley 31973), que afectaría a los territorios ancestrales de los pueblos amazónicos del Perú y menciona explícitamente a comunidades nativas y campesinas, así como a los pueblos en aislamiento voluntario o en contacto inicial. No obstante, dicha Ley no habría pasado por un proceso de consulta con miras a obtener el Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI) de los Pueblos Indígenas afectados por la norma. Esto sucede en un contexto donde el Estado aún tiene obligaciones pendientes por cumplir para reconocer y asegurar jurídicamente sus territorios. Aproximadamente la tercera parte de las comunidades nativas en la Amazonía peruana no han sido tituladas, careciendo de seguridad frente a terceros, este tipo de normas podría legalizar e incentivar el despojo de tierras de Pueblos Indígenas y su desplazamiento forzado. El reglamento que implementaba la legislación original, Ley 29763, habría contado con un proceso de consulta previa con Pueblos Indígenas cuando se aprobó.

Según informaciones recibidas, el cambio normativo habría saltado algunos pasos de diálogo interno a nivel del Congreso de la República, donde solo diez minutos fueron dedicados para debatir la modificación, y solo dos personas hicieron uso de la palabra. Esto se debería a que el Congreso no notificó ni publicitó hasta la noche antes que se iba a debatir el proyecto. Además, la ley fue aprobada a pesar de que se encontraba pendiente la revisión de dos pedidos de reconsideración a la modificación de la norma, y que, bajo el reglamento del Congreso, estos pedidos de reconsideración deberían haber sido resueltos en votación del Pleno antes de que se firmara la ley. La celeridad en la emisión de esta norma se estaría justificando por querer adecuar la normativa del país a la entrada en vigor del Reglamento de la Unión Europea 2023/115 sobre productos libres de deforestación.

Se alega que esta Ley elimina lo dispuesto en el artículo 38 de la ley forestal anterior, que establecía que no se podían realizar actividades agropecuarias en tierras con aptitud forestal. En particular, la modificación de la ley elimina dos exigencias fundamentales a los propietarios y pequeños poseedores: (1) la de

realizar un proceso de calificación de tierras ante el Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, y (2) la de solicitar el cambio de uso de suelo de forestal a agrario ante el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, permiso que solo puede ser otorgado si la tierra tiene aptitud agrícola. Por lo tanto, en la práctica la ley permitiría la recalificación de las tierras forestales para uso agrario de manera automática, aun cuando éstas tengan vocación forestal.

La Disposición Complementaria Final Única de la nueva Ley, "*Clasificación de tierras y reglas sobre cambio de uso para actividades agropecuarias existentes*", buscaría que aquellas áreas privadas en propiedad o en posesión, y que alguna vez fueron bosques, donde se realizan en la actualidad actividades agropecuarias, automáticamente puedan ser llamadas "áreas de exclusión agropecuaria". Dadas las fuertes presiones sobre los territorios indígenas desprotegidos, estas áreas de exclusión podrían generar un contexto de impunidad ante delitos de deforestación y usurpación, e implicarían debilitar la lucha contra la deforestación y agravar la crisis climática actual. Según un análisis preliminar de la Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente, bajo el nuevo marco normativo, hasta 3,000 carpetas fiscales y administrativas en curso por delitos de deforestación serían archivadas. Como tal, se legalizarían actividades anteriormente ilícitas, como la tala ilegal, el desbosque, el cambio de uso, actividades que constituyen delito según el artículo 310 del Código Penal, incentivando más aún la deforestación del Amazonas. Esto resulta especialmente preocupante dado los altos niveles de deforestación de la Amazonía peruana en los últimos años.

En este sentido, además de desconocer los derechos de los Pueblos Indígenas, en el proceso de calificación de tierras ya no se tomarían decisiones sobre la base de estudios científicos. Esta situación podría incentivar una mayor presión hacia los territorios indígenas y su integridad biológica, cultural, ambiental y espiritual, donde grandes extensiones de bosques puedan verse objeto de tráfico de tierras y de apropiaciones ilegales, sin consentimiento, con el afán de querer asegurar nuevos derechos y buscar la formalización mediante la deforestación y el cambio de uso.

Existen alegatos de que las empresas favorecidas por esta desregulación de la actividad de explotación forestal y agrícola habrían violado a menudo los derechos de los Pueblos Indígenas, y de que mantienen deudas ambientales y sociales con ellos. No obstante, dichas corporaciones ahora se verían favorecidas por la reforma legislativa y exoneradas de tramitar permisos ambientales.

Este potencial retroceso en la gobernanza forestal estaría ignorando las amenazas, ataques y asesinatos de los defensores indígenas y ambientales, quienes se oponen a las actividades ilícitas en los bosques que existen en sus territorios. Se afirma que, en los últimos años, han sido asesinados 33 líderes indígenas en Perú, incluyendo el reciente asesinato del líder del Pueblo Kichwa Quinto Inuma (PER 10/2023). Esta reforma legal parece ignorar que el despojo territorial es el motor de la violencia contra líderes indígenas e implica un repliegue del Estado en zonas rurales, especialmente en la Amazonía. Este vacío es llenado por organizaciones criminales que se dedican a la tala ilegal, la minería informal, el cultivo de coca, el narcotráfico, y el tráfico de tierras, y que promueven economías ilegales que destruyen el tejido

social y socaban la institucionalidad pública.

Sin expresar de antemano una conclusión sobre los alegatos anteriormente expuestos, quisiera expresar mi más profunda preocupación por la adopción de una ley que afecta significativamente a los Pueblos Indígenas del Perú, sin antes haber llevado a cabo un proceso de consulta que permitiese obtener su Consentimiento Libre, Previo e Informado. En ese sentido, quisiera llamar a la atención del Gobierno de Perú sobre el alcance de sus obligaciones en relación con la promulgación de actos legislativos que afectan a Pueblos Indígenas, recordando que el artículo 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, respaldado por el derecho de libre determinación bajo el artículo 3 de la Declaración y el artículo 1 común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, dispone que los Estados "*celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado*." Además, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, también requiere que los Estados consulten a los Pueblos Indígenas en estas circunstancias.

Quisiera también expresar mi preocupación por la celeridad y falta de consulta con la que se aprobó la nueva ley forestal, una norma de gran impacto, no solo para los Pueblos Indígenas, sino para todo el país y toda la región amazónica. Además de la preocupación por potenciales retrocesos en la gobernanza de los bosques en el Perú, este tipo de normas deberían ser pública y ampliamente debatidas a nivel parlamentario y mejor aún, con una gran diversidad de actores de la sociedad civil, incluyendo la academia, organizaciones indígenas, de derechos humanos, ambientales y agrarias. Todo ello, además de la consulta previa requerida para obtener el Consentimiento Previo, Libre e Informado de los Pueblos Indígenas, quienes serían fuertemente impactados por el alcance de esta reforma normativa.

Resulta especialmente preocupante que los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial (PIACI) serían particularmente vulnerables ante el cambio normativo, que podría amenazar su supervivencia física y cultural. En este sentido, quisiera llamar a la atención del Gobierno de Perú sobre los estándares internacionales en materia de derechos de los PIACI, establecidos en varios instrumentos internacionales, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y las Directrices para la protección de los pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay, elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Estas normas y estándares internacionales promueven los principios de no contacto y precaución que respectivamente requieren la adopción por parte de los Estados de medidas que suponen una decidida voluntad de evitar situaciones de contacto forzado y actuar siempre, en relación con los PIACI, con carácter preventivo, asumiendo las consecuencias catastróficas de la actuación con posterioridad a la vulneración de sus derechos humanos.

Adicionalmente, quisiera expresar preocupación ya que, según informaciones recibidas, esta modificación legislativa también podría afectar negativamente y simplificar los procedimientos de certificación ambiental de grandes empresas operando en territorios indígenas. Esto es posible porque desregula la actividad de

explotación forestal, lo cual es preocupante frente a la actual situación mundial, donde se requieren esfuerzos colectivos para luchar contra la triple crisis planetaria, provocada por el cambio climático, la contaminación ambiental y la pérdida de biodiversidad.

En relación con las alegaciones arriba mencionadas, sírvase encontrar adjunto el **Anexo de referencias al derecho internacional de los derechos humanos** el cual resume los instrumentos y principios internacionales pertinentes.

Es mi responsabilidad, de acuerdo con el mandato que me ha sido otorgado por el Consejo de Derechos Humanos, intentar clarificar las alegaciones llevadas a mi atención. En este sentido, estaría muy agradecido de tener su cooperación y sus observaciones sobre los siguientes asuntos:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las alegaciones mencionadas arriba.

2. Sírvase proporcionar información detallada sobre el proceso legislativo seguido para la adopción de la Ley 31973, incluyendo los estudios técnicos, de impacto y las consultas realizadas durante el mismo.

3. Sírvase proporcionar información detallada sobre las políticas del Gobierno de Su Excelencia para promover y proteger el derecho de los Pueblos Indígenas, incluidos los PIACI, a sus tierras, territorios y recursos, así como para garantizarles el derecho a dar o negar su consentimiento previo, libre e informado sobre leyes, reglamentos, políticas y proyectos que los puedan afectar.

4. Sírvase proporcionar información detallada sobre las políticas del Gobierno de Su Excelencia para promover la diversidad biológica, proteger los bosques y luchar contra el cambio climático; incluyendo la prevención y sanción de los delitos de tala ilegal, el desbosque y el cambio de uso.

5. Sírvase proporcionar información detallada sobre las medidas adoptadas por el Gobierno de Su Excelencia para garantizar que las empresas y los actores privados o no estatales respeten los derechos de los Pueblos Indígenas, la biodiversidad y la regulación ambiental.

6. Sírvase proporcionar información detallada sobre el estado actual de las investigaciones y procesos penales por crímenes en contra de miembros o de comunidades de Pueblos Indígenas en el Perú.

Agradecería recibir una repuesta en un plazo de 60 días. Transcurrido este plazo, esta comunicación y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio web de informes de comunicaciones. También estarán disponibles posteriormente en el informe habitual que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

A la espera de su respuesta, quisiera instar al Gobierno de su Excelencia a que adopte todas las medidas necesarias para proteger los derechos y las libertades de la(s) persona(s) mencionada(s) e investigar, procesar e imponer las sanciones adecuadas a

cualquier persona responsable de las violaciones alegadas. Quisiera asimismo instarle a que tome las medidas efectivas para evitar que tales hechos, de haber ocurrido, se repitan.

Podré expresar públicamente mis preocupaciones en un futuro cercano, ya que considero que las informaciones recibidas son suficientemente fiables para indicar que existe un asunto que justifica una atención inmediata. Además, considero que la opinión pública tiene que ser informada sobre las implicaciones potenciales relacionadas con las alegaciones arriba mencionadas. El comunicado de prensa indicará que he estado en contacto con el Gobierno de Su Excelencia para aclarar las cuestiones relevantes.

Acepte, Excelencia, la expresión de mi más distinguida consideración.

José Francisco Cali Tzay
Relator Especial sobre los derechos de los Pueblos Indígenas

Anexo

Referencias al derecho internacional de los derechos humanos

En relación con las alegaciones, nos gustaría llamar la atención del Gobierno de su Excelencia sobre los estándares y normas internacionales aplicables a los mismos. En primer lugar, nos gustaría hacer referencia a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.

En particular, quisiéramos referirnos a los artículos 3 y 4 (derechos de libre determinación, autonomía y autogobierno de los Pueblos Indígenas); artículo 7 (derecho a la vida y a la seguridad de la persona y a vivir en libertad, paz y seguridad como pueblos, libres de todo acto de genocidio); artículo 8 (derecho a no ser asimilado por la fuerza o la destrucción de la cultura, señalando las obligaciones de los Estados a este respecto, incluida la prevención de todo acto que tenga por objeto o por resultado despojarlos de sus tierras, territorios o recursos); articulo 19 (el deber de los Estados a celebrar consulta y cooperar de buena fe con los Pueblos Indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado); artículos 25 y 26 (derechos sobre sus tierras, territorios y recursos); y al artículo 32 (derecho a determinar sus propias prioridades y estrategias de desarrollo y la necesidad de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar proyectos que puedan afectar sus tierras, territorios o recursos).

También quisiéramos señalar a la atención de su Gobierno las disposiciones pertinentes del *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes* (1989), ratificado por el Perú el 2 de febrero de 1994. En particular, las disposiciones contenidas en los artículos 6, 7, 14 y 15, relativas a los derechos de participación, consultas y tierras y recursos naturales de los Pueblos Indígenas; el artículo 5, relativo al respeto de sus culturas y valores; los artículos 8 y 9 sobre el respeto de sus costumbres y leyes consuetudinarias y su examen por las autoridades y los tribunales; el artículo 18, que insta a los Estados a prevenir y prever sanciones jurídicas apropiadas contra cualquier intrusión o uso no autorizado de tierras indígenas.

Quisiéramos hacer referencia a las recomendaciones de 2012 contenidas en las Directrices para la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay, elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Finalmente, Quisiéramos hacer referencia a las recomendaciones de 2012 contenidas en las Directrices para la protección de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Región Amazónica, el Gran Chaco y la Región Oriental del Paraguay, elaboradas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Según las Directrices "La decisión de mantener su aislamiento puede ser entendida como una de las diversas formas de expresar el ejercicio del derecho a la autodeterminación, que pude contribuir al respeto de otros derechos." En el caso de los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario, el contacto forzoso puede constituir una forma de asimilación forzosa o de destrucción de su cultura, en violación del artículo 8 de la Declaración de la ONU. En

consecuencia, el contacto forzoso puede poner en peligro su derecho a conservar y reforzar sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales tuteladas en los artículos 3, 4 y 5 de la Declaración de la ONU.

También quisiéramos señalar a la atención de su Gobierno que las directrices de la OACNUDH requieren que en caso de los PIACI los Estados actúen respectado los principios de no contacto y precaución. El principio de no contacto requiere la adopción por parte de los Estados de medidas que suponen una decidida voluntad de evitar situaciones de contacto forzado "ya sea por parte de agentes estatales, agentes de empresas extractivas u otros terceros, en la medida necesaria para garantizar los derechos de los pueblos aislados, y prevenir situaciones de conflicto que resultan peligrosas tanto para los miembros de los pueblos aislados como a los demás ciudadanos del país"[1]. El principio de precaución requiere "actuar siempre en relación con los Pueblos Indígenas y en contacto inicial con carácter preventivo, asumiendo las consecuencias catastróficas de la actuación con posterioridad a la vulneración de sus derechos humanos.[2].

En caso de proyectos de desarrollo en los territorios ancestrales de los pueblos en aislamiento voluntario y sus alrededores, las Directrices de la OACNUDH establece que el derecho al consentimiento libre previo e informado "debe interpretarse teniendo en cuenta su decisión de mantenerse en aislamiento y la necesidad de mayor protección de los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario dada su situación de vulnerabilidad, lo que se puede ver reflejado en su decisión de no usar este tipo de mecanismos de participación y consulta."[3] El rechazo al contacto con personas ajenas a su comunidad debe entenderse como "afirmaciones de su voluntad de permanecer aislados y su no consentimiento a dichas intervenciones o proyectos", tal y como lo ha reiterado la CIDH.[4] Como lo ha indicado el Relator Especial de los derechos de los Pueblos Indígenas, el requisito de la existencia de una finalidad pública válida para la limitación de los bienes de propiedad u otros derechos relacionados con los territorios indígenas, que sea además necesaria y proporcional a la misma, es un requisito "difícil de cumplir en el caso de las actividades extractivas que se llevan a cabo en los territorios de los Pueblos Indígenas sin su consentimiento."[5]

Por último, la Asamblea General de las Naciones Unidas tan como el Consejo de Derechos Humanos reconocieron el derecho a un medio ambiental limpio, sano y sostenible[6]. Además, los Principios Marco sobre los Derechos Humanos y Medio Ambiente, presentados al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2018[7] establecen las obligaciones básicas de los Estados en virtud de las normas de derechos humanos en lo que respecta al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, sano y sostenible. El Principio 4 establece que "Los Estados deben establecer un entorno seguro y propicio en el que las personas, los grupos de personas y los órganos de la sociedad que se ocupan de los derechos humanos o las cuestiones ambientales puedan actuar sin amenazas, hostigamiento".

---

[1] A/HRC/15/37/Add.7, párr. 62.
[2] Id., párr. 50.
[3] Id., párr. 66
[4] CIDH, *Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en las Américas: recomendaciones para el pleno respeto a sus derechos humanos*, 30 diciembre 2013, (OEA/Ser.L/V/II., Doc. 47/13).
[5] A/HRC/24/41.
[6] Resoluciones A/76/300 y A/HRC/48/13.
[7] A/HRC/37/59.